

# MEMORIA JUSTIFICATIVA

## DOCUMENTO DE MEMORIA JUSTIFICATIVA

### ANTECEDENTES

En el año 2014 el municipio de Acacías (Meta) suscribió con la Universidad de los Andes el Contrato DOAC 438 cuyo objeto consistía en la *“Actualización y revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT (Ley 388 de 1997) en el municipio de Acacías, Meta, Orinoquía y cartografía de Gestión de Riesgo”* por el valor de mil doscientos veintinueve millones ochenta y cinco mil pesos m/cte (\$1.221.085.000,00).

Producto de este proceso fueron entregados al municipio los documentos técnicos exigidos por la normatividad nacional en esta materia. De manera que, una vez surtida la etapa de concertación ante la Corporación Ambiental y recibido el concepto de parte del Consejo Territorial de Planeación, el municipio de Acacías (Meta) procedió a radicar el día 30 de noviembre de 2015 ante el Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo No. 439 por medio del cual se pretendía adoptar la revisión y ajuste de largo plazo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Acacías y se dictaban otras disposiciones complementarias.

Así las cosas, el Honorable Concejo Municipal adelantó lo correspondiente para dar lugar al debate del mencionado proyecto de acuerdo, cuyo desarrollo superó la vigencia y concluyó con el archivo del mismo por mayoría absoluta el 31 de enero de 2016.

Por tal razón, una vez conocida esta situación, la Administración Municipal “para vivir bien” adelantó las gestiones pertinentes para llevar a cabo el proceso de revisión del ordenamiento territorial con base en el estudio técnico realizado por la Universidad de los Andes a través del proceso contractual DOAC 438 de 2015.

Como resultado de lo anterior, y tras haber sido priorizado por el Programa POT/POD Modernos, el municipio de Acacías, a través del Convenio de Asociación No. 474 de 2018 la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Federación Colombiana de Municipios y el Municipio de Acacías, aunaron esfuerzos para dar cumplimiento con la actualización y ajuste el trabajo entregado al municipio de Acacías en el año 2015; cuyo resultado se materializa tanto en este como en los demás documentos objeto de actualización.

## INTRODUCCIÓN

A través de este documento se presentará un cuerpo argumentativo que demostrará las razones que motivaron a realizar la Revisión y Ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial en el municipio de Acacías (Meta); considerando de manera especial lo proyectado en el año 2015 como resultado del Contrato DOAC 438 de 2014, y relacionando algunos apartados que se han considerado relevantes para esta justificación.

Posteriormente, se dará lugar a una argumentación técnica y circunstancial que rodea el proceso que se está realizando actualmente, cuyo contenido pretende complementar y actualizar lo proyectado en el proceso realizado con anterioridad.

EN CONCERTACIÓN

## 1. MARCO LEGAL

En primer lugar, es menester resaltar que la Ley 388 de 1997 al establecer la obligatoriedad de los municipios para formular Planes de Ordenamiento Territorial como un instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo; también precisó la nominalidad de éste a razón del número de habitantes de los municipios así:

*“a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;*

*b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;*

*c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.” (Ley 388 de 1997, artículo 9)*

De manera que, para el caso del municipio de Acacías (Meta) se toma la categoría de *Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT)* en la medida en que actualmente, según el Censo DANE con proyección a 2018, se cuenta con un aproximado de 73.652 habitantes.

Así mismo, esta ley y el Decreto 879 de 1998 han establecido una estructura general para la formulación de los POT de la siguiente manera:

<b>Estructura General para los Planes de Ordenamiento Territorial. L.388/97 D. 879/98</b>	
<b>Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial. Art. 11 – POT</b>	<b>Contenido del Componente</b>
<b>1. El componente general del plan</b> , el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.	<b>Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial.</b>
	<p><b>1.1.</b> Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.</p> <p><b>1.2.</b> Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.</p> <p><b>1.3.</b> Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.</p>
	<b>Contenido Estructural.</b>
	<p><b>2.1.</b> Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.</p> <p><b>2.2.</b> El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.</p> <p><b>2.3.</b> La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.</p>

<b>Estructura General para los Planes de Ordenamiento Territorial. L.388/97 D. 879/98</b>	
<b>Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial. Art. 11 – POT</b>	<b>Contenido del Componente</b>
	<p><b>2.4</b> La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.</p> <p><b>2.5.</b> La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.</p>
<p>2. <b>El componente urbano,</b> el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano. Art.13.</p>	<p>El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que <b>integra políticas de mediano y corto plazo,</b> procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.</li> <li>2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.</li> <li>3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.</li> <li>4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.</li> <li>5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.</li> <li>6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.</li> <li>7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.</li> <li>8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano</li> </ol>

<b>Estructura General para los Planes de Ordenamiento Territorial. L.388/97 D. 879/98</b>	
<b>Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial. Art. 11 – POT</b>	<b>Contenido del Componente</b>
	<p>plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.</p> <p><b>9.</b> La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.</p> <p><b>10.</b> La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9ª de 1989.</p> <p><b>11.</b> La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente ley.</p>
<p><b>3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. Art. 14.</b></p>	<p>El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:</p> <p><b>1.</b> Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.</p> <p><b>2.</b> El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.</p> <p><b>3.</b> La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.</p> <p><b>4.</b> La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.</p> <p><b>5.</b> La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.</p> <p><b>6.</b> La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.</p> <p><b>7.</b> La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.</p>
<p><b>Normas Urbanísticas art. 15</b>  <b>1. Normas urbanísticas estructurales.</b></p>	<p>Modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos.</p> <p>Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.</p>

<b>Estructura General para los Planes de Ordenamiento Territorial. L.388/97 D. 879/98</b>	
<b>Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial. Art. 11 – POT</b>	<b>Contenido del Componente</b>
	<p><b>1.1</b> Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.</p> <p><b>1.2</b> Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.</p> <p><b>1.3</b> Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.</p> <p><b>1.4</b> Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.</p> <p><b>1.5</b> Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.</p>
<b>2. Normas urbanísticas generales.</b>	<p>Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.</p> <p><b>2.1</b> Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.</p> <p><b>2.2</b> La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.</p> <p><b>2.3</b> La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.</p> <p><b>2.4</b> Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.</p> <p><b>2.5</b> Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p><b>2.6</b> Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.</p> <p><b>2.7</b> El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.</p> <p><b>2.8</b> Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.</p>

<b>Estructura General para los Planes de Ordenamiento Territorial. L.388/97 D. 879/98</b>	
<b>Componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial. Art. 11 – POT</b>	<b>Contenido del Componente</b>
<b>3. Normas complementarias.</b>	<p>Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley.</p> <p><b>3.1</b> La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.</p> <p><b>3.2</b> La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.</p> <p><b>3.3</b> Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.</p>

## 2. MODALIDAD DE REVISIÓN Y VIGENCIAS DEL PBOT DE ACACÍAS

Frente a este asunto, se tomará la justificación realizada en el documento del año 2015, al considerarla definitiva para dar lugar al proceso que actualmente se está realizando.

“Habiendo precisado el anterior marco normativo, a continuación se hará el análisis de vigencia del PBOT de Acacías. En primer lugar, resulta necesario precisar la vigencia del primer instrumento que se adoptó con el Acuerdo 021 de 2000. Es así como en el artículo 15 se dispuso:

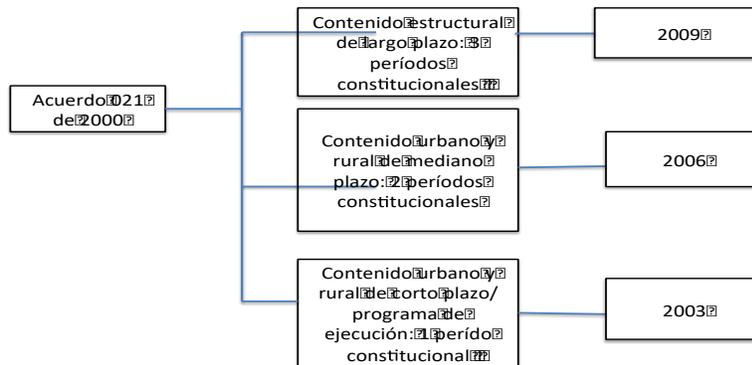
**ARTICULO 15:** La formulación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial se plantea al corto, mediano y largo plazo con el ajuste que el futuro estrictamente se requiera y tendrá una vigencia de nueve (9) años para el corto, mediano y largo plazo, es decir 1.999 – 2.008.

La definición de plazos presenta serias deficiencias desde el punto de vista jurídico por las siguientes razones: en primer lugar, en el artículo arriba transcrito se hace una equivalencia de plazos que como se vio con anterioridad, desconoce lo establecido en el artículo 28 de la Ley 388 cuando reconoce que los POT tienen normas de largo, mediano y corto plazo con diferentes vigencias. Es así como el artículo 15 del Acuerdo 021 desconoció un principio básico de la planeación y es la definición de normas con distintos horizontes de tiempo, lo cual tiene como propósito “blindar” los objetivos o las estrategias de largo plazo y así mismo, garantizar cierta flexibilidad y condiciones de adaptabilidad a nuevas circunstancias en la regulación del componente urbano y rural. Una segunda falencia es que a pesar de que se señaló como inicio del plazo el año de 1999, en realidad este comenzó a correrse en el año 2000, fecha en la que se publicó el Acuerdo 021.

Ante estas deficiencias, una alternativa es la de interpretar la vigencia del Acuerdo 021 conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 que como se mencionó con anterioridad, define unos criterios o reglas mínimas. Así las cosas, teniendo en cuenta esta regulación, podría concluirse que el *contenido estructural de largo* plazo tuvo una vigencia de tres periodos constitucionales, lo que significa que el plazo se venció en el 2009.<sup>1</sup> Por otro lado, el *contenido urbano y rural de mediano* plazo tuvieron una vigencia de dos periodos constitucionales, es decir, hasta el 2006 y los contenidos

de *corto plazo* y el *programa de ejecución* una vigencia de un año, es decir hasta el 2003. El siguiente gráfico ilustra esta interpretación conforme a la Ley 388 y no conforme al artículo 15 del Acuerdo 021 en un intento por subsanar las deficiencias a las que se hizo referencia:

### Vigencia del Acuerdo 021/2000



Fuente: Elaboración CIDER..

El anterior análisis implica que los plazos de los distintos componentes se encontraban vencidos en el 2009, lo que justificaría el inicio del trámite de revisión ordinaria. Sin embargo, en el año de 2011, estando en el cargo el Alcalde anterior, se adelantó el trámite de **modificación excepcional** que se adoptó con el Acuerdo 184 de 2011, siendo procedente el de revisión ordinaria por vencimiento de plazos. Es importante señalar que en la revisión del expediente municipal y de los archivos del municipio no se pudo encontrar en el Documento Técnico de Soporte las razones que llevaron a este trámite. Tampoco se pudo ubicar la memoria justificativa, que por ley hace parte de la documentación de cualquier plan de ordenamiento territorial (art. 9 Decreto 4002 de 2004). En ese sentido, no se pudo establecer con claridad las razones por las cuales la administración municipal procedió a adelantar el trámite de modificación excepcional en el año 2011, a pesar de que la vigencia del contenido estructural del Acuerdo 021 se venció en el 2009.

Por otro lado, al hacer un análisis de vigencia de los componentes del Acuerdo 184 de 2011 se identifican **dos artículos** que definen plazos para los distintos componentes del PBOT. Es así como en el artículo 175 que modificó el artículo 477 del Acuerdo 021 se estableció:

Artículo 477. Vigencia y revisiones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo, el modelo de ordenamiento y los contenidos estructurales relacionados con los sistemas generales del presente Acuerdo tendrán una **vigencia igual a la del tiempo que falta para terminar la actual Administración Municipal.**

La vigencia de los contenidos de **mediano plazo** será **igual a la del tiempo que falta para terminar la actual Administración Municipal.**

La vigencia de los **contenidos de corto plazo** será **igual a la del tiempo que falta para terminar la actual Administración Municipal.**

Las revisiones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT seguirán el mismo procedimiento establecido para la aprobación del presente Acuerdo, conforme a lo establecido en la regulación vigente.

De conformidad con este artículo, la vigencia de los contenidos de largo, mediando y largo plazo vencía en el año 2011, dado que ese era el momento de terminación de la administración municipal de ese momento. Esta regulación evidencia las deficiencias jurídicas de equiparar los plazos de los distintos componentes del POT, situación que también ocurrió según se comentó, con el Acuerdo 021

de 2000. La situación es todavía más problemática si se tiene en cuenta que el Acuerdo 184 establece otra regla de vigencia en el artículo 479 en los siguientes términos:

Artículo 479. Vigencia. **El contenido estructural del plan** tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se **entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales**, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

Como **contenido urbano de mediano plazo** se entenderá una vigencia mínima correspondiente al **término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales**, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

Los **contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución** regirán como mínimo durante **un (1) período constitucional** de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

Según lo anterior, la vigencia del componente general iría hasta el 2023, la del contenido urbano y rural de mediano plazo hasta el 2019 y el contenido urbano y rural de corto plazo y el programa de ejecución hasta el 2012. De todas formas es importante tener en cuenta que por tratarse de una **modificación excepcional**, esta procede únicamente con relación a las normas urbanísticas de carácter estructural o general, según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004.

Como puede observarse, el Acuerdo 184 presenta también serias deficiencias de tipo normativo, dado que por un lado, establece vigencias en el artículo 175 que contravienen lo dispuesto en la normativa nacional, y por otro lado, contiene dos artículos que se contradicen en los plazos para los distintos componentes. La pregunta que surge entonces es cuál de estas dos regulaciones debe prevalecer y guiar el criterio para definir la vigencia del Acuerdo 184. Una posible interpretación a esta contradicción es la de considerar que la autonomía territorial no puede desconocer los mínimos de ley establecidos en el artículo 28 de la Ley 388, por lo que el artículo vigente es el 479 que retoma lo establecido en la normativa nacional. En ese sentido, únicamente podría adelantarse la **revisión ordinaria del componente urbano de corto plazo y del programa de ejecución por vencimiento de plazos**, y no del componente estructural, ni de mediano plazo por estar todavía vigentes. No puede olvidarse que jurídicamente el Acuerdo 184 es el instrumento que ha guiado las decisiones de ordenamiento del municipio en general y ha sido el referente para el otorgamiento de licencias urbanísticas.

Las dificultades sobre la vigencia no se han solucionado, ni tampoco las dificultades de información jurídica y cartográfica, ni de soporte técnico sobre el trámite de modificación excepcional adelantado en el 2011. Ante estas deficiencias, específicamente ante las contradicciones normativas sobre la vigencia del Acuerdo 184 y la falta de información técnica, jurídica y cartográfica, el trámite pertinente es el de la **revisión ordinaria** del instrumento por vencimiento del contenido urbano y rural de corto y mediano plazo del Acuerdo 021 de 2000, así como por constituirse en el mecanismo apropiado para subsanar las deficiencias de tipo normativo sobre las vigencias. Así mismo, según se verá en el siguiente acápite, han surgido hechos nuevos que deben incorporarse en la revisión del PBOT, específicamente la normatividad nacional de gestión del riesgo, las determinantes del suelo rural, los lineamientos del Plan de Desarrollo para la región de los Llanos y las determinantes ambientales de Cormacarena. (DOAC 438 de 2014, pág. 43-47)

Ahora bien, con relación al procedimiento que se debe surtir para llevar a cabo para la revisión ordinaria, es preciso mencionar que conforme a la Ley 388 de 1997, y el Decreto Nacional 879 de 1998, se deberán llevar a cabo las siguientes etapas:

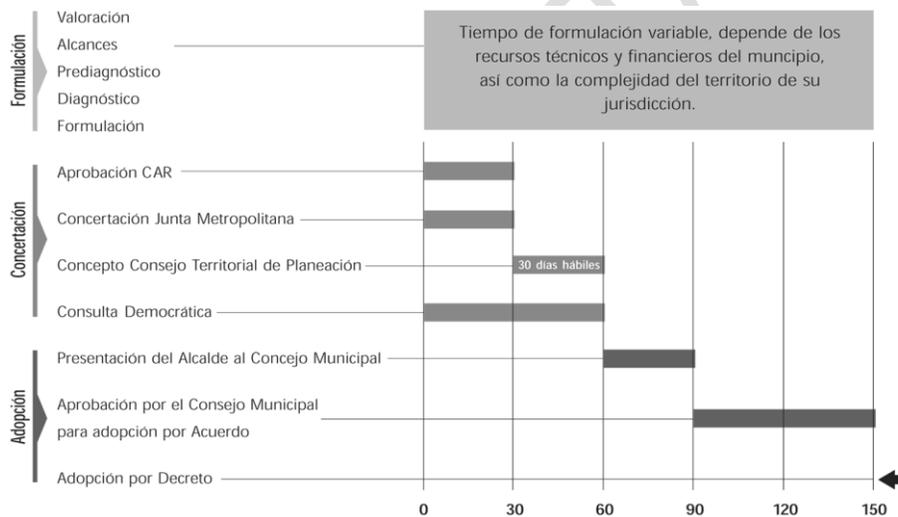
1. Etapa preliminar

2. Diagnóstico
3. Formulación
4. Instrumentos de implementación, y
5. Seguimiento

En lo particular, este proceso deberá surtir tres fases de obligatorio cumplimiento con el fin de dar cumplimiento con la normatividad vigente en la materia



### 3. PROCESO Y TIEMPOS DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004)

Al considerar que este proceso corresponde a una revisión ordinaria de los Acuerdos 021 de 2000 y 184 de 2011, debe manifestarse, en primer lugar, que ésta debe sustentarse en:

*“parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan” (Ley 388, Artículo 4)*

Asimismo, se deberá dar lugar a un análisis de la conveniencia, necesidad y propósito que de acuerdo con el literal a) del artículo 9 del Decreto 4002 de 2004, debe ser considerado en este documento como una herramienta que facilite el análisis de los diferentes acontecimientos y dinámicas que el municipio ha presentado desde la formulación de los instrumentos de planificación del territorio mencionados líneas arriba y que justifican realizar una revisión detallada tanto de normas urbanísticas como de proyección territorial.

“Se propone como cierre de la memoria justificativa la identificación de la *necesidad, conveniencia y propósito* de la revisión, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 9 del Decreto 4002, dado que se reitera, estos aspectos delimitan el contenido y alcance de este documento.

El trámite de revisión del PBOT de Acacías se hace en razón de la **necesidad** de articular el PBOT con los nuevos marcos normativos de carácter nacional y regional a los cuales se referencia con anterioridad, así como de incorporar los hechos nuevos relacionados con los cambios en el territorio que tienen incidencia en el ordenamiento del municipio.

Por otro lado, las razones de **conveniencia** están dadas por hechos externos como la visibilización de los debates ambientales en el debate público nacional e internacional, los retos del desarrollo rural y de la regionalización en un escenario de posconflicto, así como la desaceleración de la industria petrolera, todas circunstancias que tienen impacto en el desarrollo y en el ordenamiento del municipio. Así mismo, según se estableció en el documento de evaluación, es importante superar las limitantes que presenta la cartografía, principalmente por las deficiencias en la escala de los planos y de la falta de información y de detalle en temas fundamentales como el de la gestión del riesgo.

Finalmente, con relación al **propósito**, se advierte que el PBOT debe traducirse en una visión consensuada y compartida del modelo de desarrollo y de ordenamiento, que guíe las decisiones de las autoridades públicas, que defina normas de juego claras para los privados y que permita el ejercicio de la participación ciudadana y del control social de la comunidad en los procesos de planeación y de gestión del suelo urbano y rural.

Otro propósito consiste en lograr que el municipio cuente con un instrumento que cumpla con los principios de *concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia* definidos en el artículo 100 de la Ley 388. Señala este artículo:

**Artículo 100°.- Principios del régimen normativo.** La adopción de las normas urbanísticas generales y complementarias que sustentarán la expedición de las licencias de que trata el artículo anterior, se deberá fundamentar en los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia que se señalan a continuación:

1. Por concordancia se entiende que las normas urbanísticas que se expidan para una determinada área o zona del municipio, deben estar en armonía con las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con los niveles de prevalencia señalados en la presente Ley.
2. Por neutralidad se entiende que cada propietario tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento normativo que cualquier otro, si las características urbanísticas de una misma zona o área de la ciudad o municipio son iguales.
3. Por simplicidad se entiende que las normas urbanísticas se elaborarán de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.
4. Por transparencia se entiende que el régimen normativo debe ser explícito y completamente público para todas las partes involucradas en la actuación urbanística y para los usuarios.”

Ahora bien, cabe resaltar que este esfuerzo por contar con un instrumento actualizado y de cara al desarrollo territorial con perspectiva regional debe ser visto y analizado desde los determinantes ambientales (CORMACARENA, 2018), la normatividad en materia de gestión del riesgo, directrices de cambio climático y calentamiento global, los principios del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y demás legislación y jurisprudencia que determina la autonomía y gestión del municipio ante la dinámica *Descentralización-Estado Unitario*; proyectando alternativas que le permitan a la entidad territorial generar un avance en la consolidación del modelo de ciudad compacta y sostenible.

Con base en lo anterior, este documento tomará textualmente de la Memoria Justificativa proyectada en el año 2015 los apartados:

- *Ordenamiento del Territorio como planeación física y planeación integral del territorio*
- *Principios legales que orientan el ordenamiento territorial*
- *De la descentralización basada en el fortalecimiento municipal al nuevo énfasis en la articulación regional (con actualización de datos RAPE y Plan de Desarrollo Nacional)*

#### **“Ordenamiento del territorio como planeación física y planeación integral del territorio**

El concepto de *ordenamiento territorial* se encuentra en la definición que ofrece el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 que establece:

*El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.*

Por otro lado, el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 también denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT) señala:

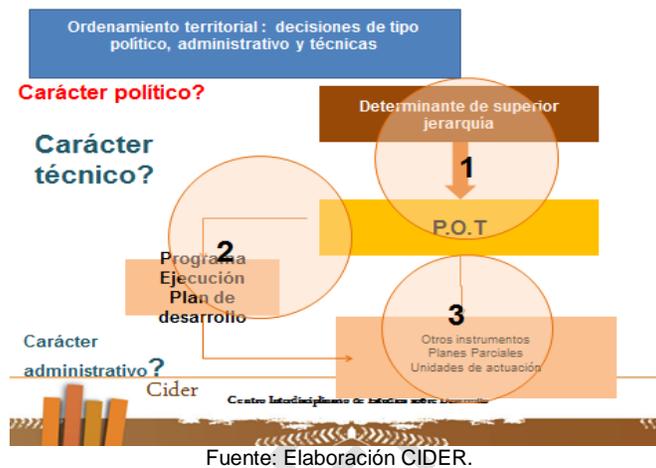
**Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.** *El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*

*La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional (...)*

Como puede observarse, a pesar de que la definición de la Ley 1454 de 2011 propone un mayor énfasis en la *descentralización* y en la *integración regional*, lo cierto es que ambas definiciones contienen elementos comunes, que precisan el alcance de lo que significa adelantar la planificación de los usos del suelo. Puede decirse que estos aspectos transversales a los artículos antes referenciados son:

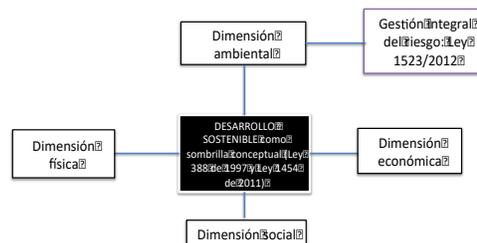
1. El ordenamiento del territorio supone la adopción de decisiones de tipo “político administrativo” y de planeación física por parte de las entidades territoriales.
2. El ordenamiento del territorio implica la articulación de la planificación física con la dimensión social, económica, ambiental y cultural del territorio.
3. Las decisiones que se toman sobre el territorio deben ser concertadas.
4. La regulación de los usos del suelo debe suponer también la asignación de recursos con el fin de que los programas y proyectos que se propongan sean viables y sostenibles.

El ordenamiento del territorio supone la adopción de decisiones de tipo político administrativo” y de planeación física por parte de las entidades territoriales. La siguiente gráfica ilustra la complejidad de los procesos de toma de decisiones en el ordenamiento territorial:



De otra parte, la definición del concepto de ordenamiento del territorio, así como la revisión de los principios contenidos en la Ley 388 de 1997 y en la LOOT evidencian una apuesta teórica en la normatividad colombiana que ha estado presente en los principales debates internacionales sobre la planeación urbana y es la noción de *desarrollo sostenible*. En la versión más reciente de esta categoría, se señala que el desarrollo debe articular la *dimensión física* con la *social*, la *económica* y la *ambiental*.<sup>2</sup> Para el caso de la normatividad colombiana, la siguiente gráfica ilustra la forma de articulación de estas dimensiones, identificando también el “lugar” del componente de *gestión del riesgo* en esta conceptualización, dado que conforme a la Ley 1523 de 2012 esta variable constituye una determinante ambiental:

### La **sombrilla conceptual** de las **políticas de ordenamiento del territorio**



Fuente: Elaboración CIDER.

<sup>2</sup> Sobre la noción de *ciudades sostenibles* véase Campbell, Scott. “Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development”, Campbell, Scott; Fainstein, Susan (ed). *Readings in Planning Theory*, 2nd ed. Oxford, Blackwell Publishing, 2003, pp. 435-458.

En esta lógica, el proceso de planificación del territorio supone la necesidad de lograr una articulación y coherencia de los distintos instrumentos con vigencia en el territorio. Esto significa entonces que la *planeación física*, que se entiende como un proceso de largo plazo que encuentra su materialización en los planes de ordenamiento territorial, debe articularse a la *planeación económica y social* que se hace a través del instrumento de los planes de desarrollo, que son instrumentos que se proponen para el corto y mediano plazo.

La importancia de la vinculación o diálogo entre los POT y los planes de desarrollo está consagrada en el art. 21 de la Ley 388 de la siguiente manera:

**Artículo 21º.-** *Armonía con el plan de desarrollo del municipio. El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.*

Quizás la forma más concreta de evidenciar esta articulación es a través de la figura del *programa de ejecución*. Este mecanismo, regulado en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, se encuentra definido en los siguientes términos: “El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos”.

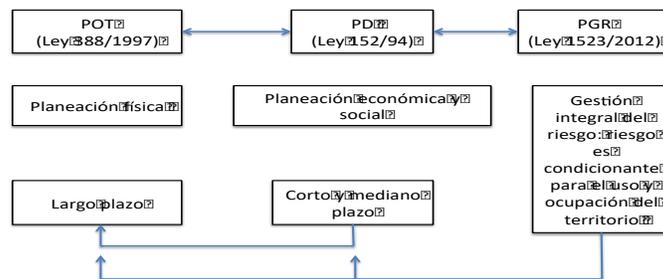
A renglón seguido se establece que,

*[...] se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.*

*Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.*

Se reitera en ese sentido, que el plan de ejecución y el plan de inversiones constituyen herramientas de articulación y de coherencia normativa que no solo contribuyen en la labor de planear conforme a las prioridades de ordenamiento, económicas, sociales y culturales, sino también en la asignación de recursos para la financiación del desarrollo del municipio.

De esta manera, la articulación y coherencia de los distintos instrumentos de planificación puede ilustrarse de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración CIDER.

#### **4. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno debe fijar sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del territorio.

Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental.

Por esta razón, el proceso de revisión y ajuste del PBOT no escapa a estos lineamientos bajo los cuales deberán guiarse cada una de sus etapas partiendo de la identificación de necesidades y problemáticas hacia la formulación de alternativas y proyecciones de uso del suelo que converjan en la reorientación de acciones presentes hacia futuros posibles.

Por su parte, el acuerdo de paz, determinó los alcances de los ODS en los distintos territorios del país, cuya inclusión será fundamental en cualquiera de los distintos instrumentos de planificación tales como los Planes de Ordenamiento Territorial, departamental y regional, los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas cuyo contenido es vinculante a los propios Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.

A continuación, se describen los principales logros por cada Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS y los retos enfrentados desde el diagnóstico hacia una formulación con prospectiva territorial.



Gráfica: Los ODS Herramienta de planificación para la construcción de territorios de paz  
 Fuente: DNP. DANE 2017. Implementación de los ODS para Colombia

## 5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La legitimidad de procesos como el ordenamiento del territorio tiene su génesis en el componente de participación ciudadana sobre el cual deben versar las decisiones que se toman frente a la formulación y adopción de los diferentes instrumentos de planificación.

De manera que la incorporación de la participación ciudadana en este tipo de procesos se traduce en proyectar una visión del territorio como un espacio socialmente construido en el cual convergen diferentes dinámicas y lógicas, cuya interacción permite que la planeación, en palabras de Fabio Velásquez, se convierta en un “escenario técnico-político de negociación entre actores públicos y privados donde el planificador se constituye como un intérprete de conductas”, necesidades e intereses en el marco de la proyección de un modelo de ciudad”.

De esta manera lo estableció la Ley 388 de 1997 en sus artículos 4 y 22, a través de los cuales instó a las entidades territoriales a fomentar la concertación de diferentes intereses por medio de la participación democrática. Participación que deberá ser organizada en relación con la delimitación del área urbana por barrios o agrupamiento de barrios, y así también para el caso del sector rural<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Artículo 22º.- De la participación comunal en el ordenamiento del territorio. Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas. En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

En observancia a la ley y a la necesidad presentada durante el proceso realizado en el año 2015 y que se centró en la insatisfacción de las comunidades frente a una dinámica que acercara la institucionalidad y sus decisiones a los territorios, se considera por parte de este grupo técnico que debe fortalecerse este componente. Esto permitirá que se construya en común y que se vea reflejado el sentir ciudadano en un Plan Básico de Ordenamiento Territorial cuyo contenido pretende dar respuesta a las grandes inquietudes que abordan a los acacireños actualmente.

A continuación, se dará lugar a la justificación de principios legales del ordenamiento territorial y de la descentralización, entregada a través del Contrato DOAC 438 de 2014, cuyo análisis tiene plena vigencia en el momento de formular este documento.

## 6. PRINCIPIOS LEGALES QUE ORIENTAN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El artículo 2 de la Ley 388 de 1997 consagra un listado corto, que ha hecho carrera de manera importante en los POTs y en las burocracias encargadas de implementar estos planes en los municipios. Este artículo 2 contiene el siguiente listado:

1. La *función social y ecológica* de la propiedad
2. La *prevalencia del interés general* sobre el particular
3. La *distribución equitativa de las cargas y beneficios*

El primero, la *función social y ecológica de la propiedad*, supone que los propietarios no tienen un derecho ilimitado, sino que deben ajustar el ejercicio de su derecho, por ejemplo, a la regulación de los usos del suelo, específicamente a lo dispuesto en los POT. Así mismo, desde el punto de vista práctico, este principio implica que no todas las limitaciones a la propiedad por parte de las administraciones locales suponen una compensación o indemnización económica a favor del propietario, sino que constituyen cargas razonables que deben ser asumidas por los privados.

La prevalencia del *interés general sobre el particular* expresa las tensiones entre las posiciones frente al ordenamiento: de un lado, aquellas que enfatizan en los intereses individuales o grupales; y aquellas que reconocen la importancia de esfuerzos organizados de la planeación. Por ello se requieren evaluar las exigencias en función de su justificación legal, ambiental, económica y social. El principio del interés general sobre el particular se expresa también en el hecho que el ordenamiento del territorio es una política bajo la dirección del Estado. De esta forma, otro principio que caracteriza el sistema urbanístico colombiano es el de la *función pública del urbanismo* regulado en el artículo 3 de la Ley 388. Conforme a esta normativa, el ordenamiento del territorio es responsabilidad de las autoridades municipales y distritales, la cual se traduce en la formulación y adopción de decisiones o normas que regulan los usos del suelo. Es clara la responsabilidad de las autoridades locales de adelantar los procesos de revisión (facultad que está en cabeza del alcalde) y de adoptar los correspondientes POT conforme a los requisitos de ley (la facultad está en principio en el concejo municipal y de manera residual en el alcalde).

Por otro lado, la *distribución equitativa de cargas y beneficios* ha venido adquiriendo relevancia en el contexto colombiano, en razón de la utilización de instrumentos de planificación definidos en la Ley 388 de 1997 como los planes parciales o las unidades de actuación urbanística. Estas figuras no solo implican la posibilidad de delimitar áreas para la intervención y la gestión asociada, sino que también suponen ámbitos para el reparto de los beneficios o aprovechamientos adicionales para los propietarios (que se traduce en mayores índices de edificabilidad o de densidad), y las respectivas cargas para los privados que suponen cesiones para espacio público, vías locales, infraestructura de servicios públicos y vivienda social.

El anterior listado de principios se complementa con lo dispuesto en el artículo 3 de la LOOT que, en un enfoque o paradigma más contemporáneo, incluye una batería complementaria como la *descentralización*, la *regionalización*, *sostenibilidad*, *asociatividad*, *economía* y *buen gobierno*, entre otros.<sup>4</sup> En todo caso, estas prescripciones no son otra cosa que el reconocimiento de la autonomía territorial que tienen los municipios para regular los usos del suelo, conforme al numeral 7 del artículo 313 de la Constitución de 1991.

### Descentralización y articulación regional

Mientras en Colombia la Asamblea Constituyente de 1991 definía arreglos institucionales orientados a generar cambios profundos en las instituciones y en la sociedad colombiana, en el escenario internacional algunos organismos internacionales y de cooperación internacional promovían el discurso de la descentralización. En la década de los noventa, este paradigma se pensaba como una alternativa de producción de políticas públicas y de estrategias de desarrollo desde las comunidades locales y no desde los gobiernos nacionales, posibilitando la participación de los ciudadanos en estos escenarios. La descentralización entonces se incluyó en el texto constitucional de 1991, reconociendo la importancia de trasladar responsabilidades y recursos a los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos, salud, educación, entre otros. Después de veinticuatro años de este reconocimiento formal, así como de las elecciones populares de gobernadores como una estrategia política de la apuesta descentralizadora, los resultados obtenidos son más bien precarios. La institucionalidad a nivel local todavía sigue siendo muy débil, evidenciando grandes retos en la provisión de bienes y servicios públicos y del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

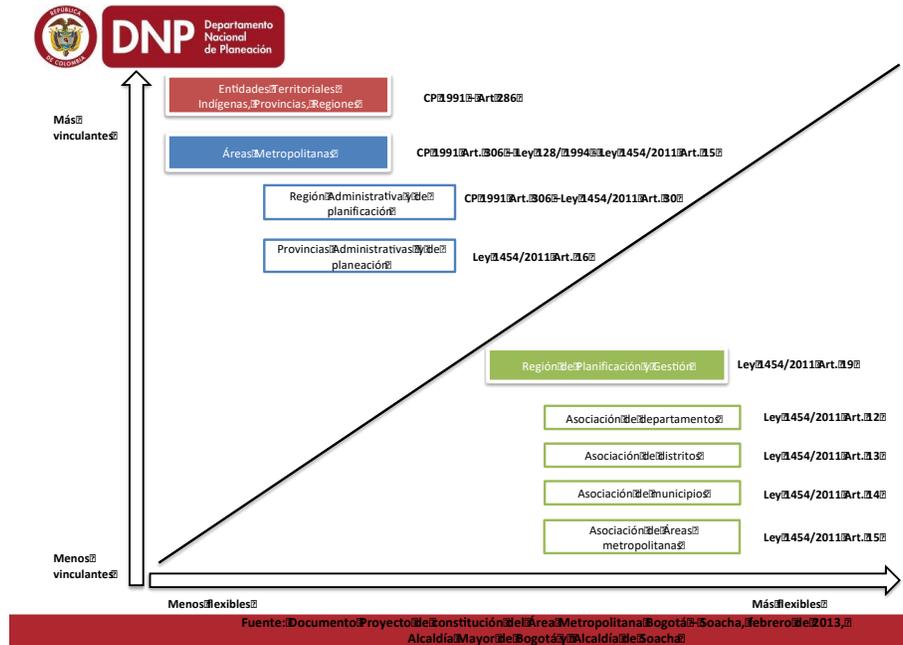
En un nuevo paradigma de los debates sobre la descentralización se puede evidenciar el discurso de potenciar el nivel regional o intermedio. Una de estas expresiones es la ley 1454 del 2011 que propende por la constitución y puesta en marcha de esquemas flexibles de integración o asociatividad como mecanismo para “hacer frente a la progresiva complejización de las demandas ciudadanas o la irrupción de problemas públicos que superan las fronteras y límites jurisdiccionales existentes”. Reconoce nuevas formas de asociatividad regional que han estado latentes desde la Constitución de 1991 pero que han tenido poco desarrollo. El legislador estableció, en la ley 1454, figuras de asociatividad voluntaria con alguna tradición en el ordenamiento jurídico colombiano como las *áreas metropolitanas*, las *asociaciones de municipios* y los *comités de integración regional*, así como nuevas formas como:

- Regiones Administrativas y de Planificación RAP (art. 30).
- Provincias Administrativas y de Planificación PAP (art. 16)
- Regiones de Planeación y Gestión RPG (art. 19)
- Asociación de Departamentos (art. 12)
- Asociaciones de Distritos Especiales (art. 13)

Señaló que estas asociaciones se “conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios (art 11)”.

El siguiente gráfico ilustra estas formas de asociatividad en dos ejes: en el x se ubica qué tan “flexible” son estas herramientas y el eje y qué tan vinculantes son en el contexto de la LOOT:

<sup>4</sup> Este listado incluye: *Soberanía* y unidad nacional, *Autonomía*, *Descentralización*, *Integración*, *Regionalización*, *Sostenibilidad*, *Participación*, *Solidaridad* y *equidad territorial*, *Diversidad*, *Flexibilidad* y *gradualidad*, *Prospectiva*, *Paz* y *convivencia*, *Asociatividad*, *Responsabilidad* y *transparencia*, *Equidad social* y *equilibrio territorial*, *Economía* y *buen gobierno* y *Multiethnicidad*.



Fuente: *Esquemas Asociativos*, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Villavicencio, julio 31 de 2012, Departamento Nacional de Planeación.

Los desafíos que deben enfrentar los nuevos tipos de esquemas asociativos son diversos: la fragmentación y descoordinación de las entidades territoriales, en particular los municipios y su debilidad institucional para enfrentar la complejidad de problemáticas del ordenamiento; el atraso y las brechas territoriales en materia de competitividad, desarrollo económico, bienestar y calidad de vida; la ampliación de las demandas ciudadanas, la emergencia de problemas públicos complejos que traspasan fronteras y divisiones político-administrativas; la progresiva transformación y evolución de las realidades económicas, sociales y culturales; y el impulso de nuevas visiones de desarrollo que permitan la articulación y coordinación de políticas en los territorios a partir de la consolidación de nuevos arreglos y marcos institucionales.

En una publicación del Banco Mundial que analiza la normatividad sobre el ordenamiento territorial en Colombia, se señala que a pesar de que este es uno de los países más descentralizados de la región, las autoridades locales no cuentan con los incentivos políticos, ni financieros suficientes para adelantar estrategias coordinadas de planeación territorial para la regulación de usos del suelo, ni de planes sectoriales.<sup>5</sup> Se menciona en el estudio que a pesar de la expedición de la Ley 1454 de 2011 en la que se hace un intento por definir figuras que permitan la asociatividad en estos temas, la regulación presenta vacíos en la definición de responsabilidades y de posibilidades de coordinación, así como en la identificación de los incentivos necesarios para el logro de estos objetivos.<sup>6</sup> Otros trabajos han señalado que parte del “fracaso” se puede explicar por la cooptación de los gobiernos locales de prácticas clientelistas, así como por grupos armados ilegales.<sup>7</sup> En un escenario de posconflicto, el gran reto sigue siendo el de generar capacidad local a nivel local, pero sobre todo, de construir “Estado” en los territorios.

<sup>5</sup> Nancy Lozano-Gracia, Alexandra Panman, Alejandro Rodríguez. “Chapter 4. Interjurisdictional Coordination” en Taimur Samad, Nancy Lozano-Gracia, Alexandra Panman (eds.). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*, World Bank, november 15, 2012, pp. 111-157, pp. 113 y 118.

<sup>6</sup> Ibídem, p. 114.

<sup>7</sup> César Rodríguez Garavito. “La paradoja de las instituciones en Colombia” en César Rodríguez, Alejandro Portes (coordinadores), *Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico*, Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2012, pp. 56-89, pp. 79.

La figura de las *áreas metropolitanas* es un ejemplo normativo que se ha utilizado en el país para promover estas iniciativas regionales. Las áreas metropolitanas fueron reconocidas por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968 y actualmente están reguladas de manera específica en la Ley 1625 de 2013 que derogó la Ley 128 de 1994. Estas entidades administrativas son concebidas como formas asociativas voluntarias, orientadas a la prestación de servicios públicos, a la planeación y prestación del servicio de transporte metropolitano, y más recientemente con la LOOT, a definir lineamientos ambientales para los municipios asociados, entre otras facultades. La literatura reconoce como experiencia exitosa el *Área Metropolitana del Valle de Aburrá*, que ha llevado a cabo distintas iniciativas de planificación coordinada, como por ejemplo, la realización de talleres con los municipios que la integran, para ajustar los POTs a los objetivos de la región.<sup>8</sup> También se destaca la experiencia del *Área Metropolitana de Bucaramanga* que desde su creación en el año de 1981 ha evidenciado un mejoramiento en los indicadores sociales y de calidad de vida de los municipios vecinos.<sup>9</sup> A pesar de estos antecedentes, es importante señalar que todavía está por lograrse planificación coordinada de los usos del suelo en el esquema de las áreas metropolitanas.

Para el caso específico de los Llanos, el DNP identificó como iniciativas de asociación las siguientes: a) Área de Manejo Especial de la Macarena – AMEM; b) Asociación de Municipios del Ariari – AMA; c) Altillanura (Piloto).

Además de lo anterior, la RAPE Región Central se ha constituido como el principal esquema de asociatividad regional del departamento del Meta quien, junto con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Tolima, y el Distrito Capital han fortalecido esta integración de tal manera que ésta se incluyera como un tema prioritario en los respectivos documentos de planificación.

Este trabajo ha permitido contar con una visión de región a largo plazo para la consolidación de alianzas de cooperación regional para el desarrollo sostenible. En este proceso se identificaron una serie de retos y desafíos, vitales para avanzar en los postulados generales del esfuerzo integrador.

Dentro de estos temas, se resaltan:

- La vinculación de los municipios al proceso de integración regional, por medio de la generación de espacios para fomentar el debate y la interlocución con los mandatarios locales.
- La generación de acuerdos estratégicos y consensos con parlamentarios de la región, con el fin de impulsar cambios normativos y legislativos relevantes para seguir avanzando en la integración regional.
- La convocatoria a actores de la sociedad civil para que participen de los procesos deliberativos en las mesas técnicas establecidas.

A su vez, se han establecido los siguientes ejes estratégicos:

---

<sup>8</sup> Nancy Lozano-Gracia op. cit., p. 125.

<sup>9</sup> Nancy Lozano-Gracia op. cit., p. 124.

1. Competitividad y proyección internacional
2. Gobernanza y Buen Gobierno
3. Infraestructura de transporte, logística y servicios
4. Seguridad alimentaria y desarrollo rural
5. Sustentabilidad económica

**Plan Nacional de Desarrollo: *Pacto por Colombia, pacto por la equidad***

Por su parte el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ha proyectado una visión territorial basada una apuesta por la descentralización, la conectividad de los territorios, gobiernos, y poblaciones (Proyecto de Ley, artículo 3).

Pero particularmente, pretende conectar y potenciar a la Región Llanos-Orinoquía como despensa sostenible para el país y el mundo partiendo de la identificación de tres desafíos que limitan la realización de esa visión y, por ende, su solución se considera prioritaria a la luz ese Plan Nacional de Desarrollo:

- a) Bajo aprovechamiento del potencial agrícola y forestal del territorio
- b) Baja conectividad y desarticulación funcional tanto al interior la región como con las demás regiones del país y el mundo
- c) Deforestación y degradación de ecosistemas estratégicos (Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2018, pág. 1037).

Este pacto comprende los siguientes objetivos con el fin de permitir la conexión y el fortalecimiento de la productividad en la región:

- Dotar y conectar intermodal y digitalmente a la región con los mercados nacionales e internacionales: para superar la desarticulación, aislamiento y desconexión mencionados, se debe dotar y conectar intermodal y digitalmente a la región con los mercados nacionales e internacionales mediante: (1) la consolidación de la red de infraestructura (vial, fluvial y aérea); y (2) el desarrollo, tanto de infraestructura energética (gasificación masiva, energías no convencionales y mercados descentralizados de energía), como de conectividad digital.
- Impulsar la productividad y mejorar la eficiencia de los clústeres y las cadenas de valor agropecuarias, agroindustriales y turísticas: con el propósito de superar el bajo crecimiento y los problemas de sostenibilidad descritos se debe impulsar la transformación productiva y mejorar la eficiencia de los clústeres y las cadenas de valor agropecuarias, agroindustriales y turísticas, mediante la activación de la producción de bienes y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad y el turismo llanero.

- Consolidar la estructura ecológica principal y gestionar integralmente el recurso hídrico para el desarrollo productivo sostenible de la región: controlar la deforestación, degradación y afectación implica consolidar la estructura ecológica principal y gestionar integralmente el recurso hídrico para el desarrollo productivo sostenible de la región, para lo cual se debe: (1) controlar la deforestación y la degradación de los ecosistemas estratégicos, así como consolidar el área de la frontera agrícola; y (2) implementar los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y fortalecer el ordenamiento territorial de la Orinoquia (Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2018, pág. 1039-1040).

BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022  
 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD

Tabla 47. Resumen del pacto región Llanos - Orinoquia

Objetivo	Objetivos específicos	Pactos transversales	ODS
Objetivo 1. Dotar y conectar intermodal y digitalmente a la región con los mercados nacionales e internacionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Infraestructura vial, fluvial, aérea y digital.</li> <li>2. Conectividad intermodal</li> </ol>	VII. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional  VIII. Pacto por la Transformación Digital de Colombia	
Objetivo 2. Impulsar la productividad y mejorar la eficiencia de los clústeres y las cadenas de valor agropecuarias, agroindustriales y turísticas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cadenas productivas agroindustriales y turísticas.</li> <li>2. Innovación y emprendimiento</li> </ol>	II. Pacto por el emprendimiento y la productividad  IV. Pacto por la sostenibilidad  XI. Pacto por la identidad y la creatividad	
Objetivo 3. Consolidar la estructura ecológica principal y gestionar integralmente el recurso hídrico para el desarrollo productivo sostenible de la región	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordenamiento y desarrollo regional</li> <li>2. Conservación de la estructura ecológica principal y el recurso hídrico.</li> </ol>	I. Pacto por la equidad  III. Pacto por la legalidad  V. Pacto por la Descentralización:  IV. Pacto por la sostenibilidad	

Fuente: Elaboración propia, DNP.

## E. Metas

Indicadores trazadores del Pacto Llanos - Orinoquia					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Áreas bajo esquemas de conservación y producción sostenible (restauración, conservación, sistemas silvopastoriles, sistemas agroforestales, piscicultura, reconversión productiva)	4.000 ha	300.000 ha		
Comercio, Industria y Turismo	Promedio móvil de las exportaciones de bienes no minero energéticos (4 años)	USD 4 millones	USD 5 millones		
Transporte	Aeropuertos no concesionados mejorados integralmente en su infraestructura física	0	2		

Fuente: DNP, sectores.

Para lo anterior, el documento Bases para el Plan Nacional de Desarrollo ha considerado como principio fundamental una visión de región a partir de las diferentes apuestas que los departamentos han realizado en el mediano plazo por el desarrollo de los territorios como lo son: Meta 2032, ser potencia nacional agropecuaria, agroindustrial y turística; Casanare 2021, epicentro de la economía regional; Arauca 2032, principal puerto agroindustrial, minero-energético y turístico del nororiente; y Vichada 2032, primer puesto fluvial multimodal del oriente

### 7. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

Otro aspecto a analizar como parte de la memoria justificativa corresponde a lo mencionado en el documento técnico del año 2015, y que se encuentra relacionado con los instrumentos de planeamiento de primer nivel y con vigencia de largo plazo establecidos en el Acuerdo Municipal No. 184 de 2011 (Artículo 10), los cuales se materializan en a) Planes Maestro; b) Unidades de Planeación Zonal – UPZ y Unidades de Planeación Rural – UPR; y como de Segundo Nivel, los Planes Parciales.

Ahora bien, con base en la información encontrada en la Secretaría de Planeación y Vivienda se pudo evidenciar la siguiente información referente a planes parciales:

ID	NOMBRE	AREA (m2)
1	AIRES DE ACACIAS	13847.73
2	BRISAS DE COLEPATO	39354.60
3	CIUDADELA LLANO LINDO	150868.60
4	EL AMPARO	9040.90

5	EL MORAL	102407.00
6	POPULAR II	49606.82
7	GAVIOTAS	102291.09
8	LA ORQUIDEA	16814.04
9	LA PALMA	49047.11
10	LLANO VERDE	89722.07
11	MIRADOR DE LAS PALMAS	263659.00
12	NUEVA JERUSALEM	50000.00
13	PANORAMA II	39892.12
14	PLAZA MALOKAS	127380.00
15	PORVENIR	100448.93
16	RINCON DE SAN FELIPE	1248.36
17	SENDEROS DE COBALTO	88174.13
18	VILLA DEL SOL	4465.24
19	VILLA MANUELA	82476.23
	<b>TOTAL</b>	<b>1.380.743,97</b>

Con base en esta información, se argumenta no sólo la necesidad de contar con ella para la revisión del PBOT, sino que, además, se concluye que debe plantearse de parte de la Administración Municipal, una postura clara que permita utilizar estos instrumentos de planeación para desarrollar de manera integral, organizada y sostenible el uso del suelo en el municipio.

La misma situación se presenta al momento de analizar la consolidación de las Unidades de Planeación Zonal y Rural (UPZ-UPR). Pues si bien, éstas fueron proyectadas de manera inicial como un instrumento de planeación del territorio, éste se ha restringido a un carácter nominal y no funcional para el ordenamiento del territorio.

Parte del análisis de las realidades presentadas en cada uno de estos sectores (el cual se encuentra en el documento de Diagnóstico), soporta también la necesidad de actualizar estas unidades y otorgarles características y proyecciones que permitan mejorar la calidad de vida de quienes las habitan.

## 8. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

De otro lado, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, también estableció como instrumento de financiación, la plusvalía, la cual correspondería al 35%, cuya destinación sería correspondiente a los siguientes fines y prioridades:

- Compra de terrenos o inmuebles para vivienda de interés social dirigida a familias objeto de relocalización por riesgo.
- Compra de terrenos para el desarrollo de equipamientos colectivos, con prioridad en aquellos de carácter educativo.
- Compra de terrenos de afectación del sistema vial Municipal.
- Ejecución de obras de infraestructura vial, transporte y espacio público. • Las demás indicadas en el Artículo 74 y 85 de la Ley 388 de 1997 (Acuerdo No. 184 de 2011, artículo 173)

No obstante, este instrumento no ha sido implementado pese a las grandes necesidades que el municipio ha presentado para la financiación y apalancamiento de proyectos de envergadura que aportarían al cumplimiento del Plan Básico.

Por lo tanto, capturar estos recursos será una de las variables de fortalecerá esta formulación de conformidad con los instrumentos tributarios y regulatorios previstos en la normatividad nacional, los cuales fueron descritos por el CIDER en sus documentos:

Tipo	Instrumentos
<b>Impuestos</b>	Impuesto Predial
	Contribución de valorización
	Participación en plusvalías
<b>Regulatorios</b>	Planes parciales
	Cesiones obligatorias
	Obligaciones urbanísticas
	Anuncio del proyecto
	Venta/transferencia de derechos de construcción

Fuente: DOAC 438 de 2014 – Memoria Justificativa 2015

## **9. COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y ARTICULACIÓN ENTRE ENTIDADES A PARTIR DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE**

*“El ordenamiento territorial prevé los siguientes principios rectores: i) soberanía y unidad nacional, que busca promover la integridad territorial, fortaleciendo el Estado Social de Derecho en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; ii) autonomía, dada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; iii) descentralización, que es la distribución de competencias y el traslado del poder de decisión de órganos del nivel central a los de nivel territorial; iv) sostenibilidad, que obliga al ordenamiento territorial a conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad fiscal, equidad social y sostenibilidad ambiental, garantizando adecuadas condiciones de vida para la población y; v) participación, en el sentido de incentivar la*

*participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos puedan hacer parte de la toma de decisiones que incidan en la orientación y organización territorial.” (Corte Constitucional, Sentencia SU-095 de 2018)*

En el sentido en el que ya la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la autonomía de las entidades territoriales (SU-095 de 2018, Sentencia SU-354 de 2017, la cual insistió en lo definido en las sentencias C-104 de 1993 y C-621 de 2015) frente a sus competencias en la organización del suelo, deben tenerse en cuenta las diferentes determinantes que se han previsto desde el ordenamiento jurídico de estos asuntos:

- 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.*
- 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.*
- 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia (en este aspecto en particular, deberá tenerse en cuenta lo señalado con anterioridad sobre la regulación contenida en la Ley 1228 de 2008 por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional).*
- 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley. (Ley 388 de 1997, artículo 10)*

Así las cosas, y de acuerdo con el análisis de entregado en el año 2014, también constituye determinante de mayor jerarquía lo reconocido por el Consejo de Estado <sup>10</sup> “frente a lo dispuesto en el Decreto Nacional 2201 de 2003 en el que se establece que los planes de ordenamiento territorial no son oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades considerados de utilidad pública e interés social (art. 1 y 2) constituyen también una determinante de superior jerarquía en los términos de la Ley 388” (DOAC 438 de 2014, 2015, pág. 23).

Por su parte la Corte Constitucional también ha reiterado recientemente (Sentencia SU-095 de 2018) que los recursos y el ordenamiento del subsuelo corresponde a la Nación y que, por lo tanto, deben fortalecerse los principios de coordinación y concurrencia en los procesos de ordenamiento territorial con el fin de que sean armonizados los principios de autonomía, descentralización y Estado Unitario.

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera-. Sentencia del 18 de Marzo de 2010, C.P: Rafael E. Osteau De Lafont Pianetta.

### **9.1. DETERMINANTES AMBIENTALES**

Los determinantes ambientales comprenden todas aquellas normas, directrices, políticas, regulaciones o disposiciones de carácter ambiental expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las corporaciones autónomas regionales relacionadas con el ordenamiento espacial del territorio, en sus ámbitos de competencia y que están referidas directamente con las materias establecidas en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los cuales constituyen en normas de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento. Los determinantes ambientales en tanto normas de superior jerarquía y de obligatorio cumplimiento no son objeto de concertación dentro del proceso de adopción del PBOT (DOAC 438 de 2014, 2015, pág. 26)

En este sentido, la Corporación Ambiental CORMACARENA, teniendo en cuenta que las administraciones municipales atraviesan una coyuntura en la formulación de instrumentos que ordenen y definan el territorio y uso de suelo y con el ánimo de generar insumos para la formulación de los mismos, expidió la Resolución No. PS-GJ 1.2.6.18.2053 “por medio de la cual se identifican y compilan las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial de los municipios de Acacías, Barranca de Upía, Cabuyaro, Cubarral, Cumaral, El Calvario, El Castillo, El Dorado, Fuentedeoro, Granada, Guamal, Lejanías, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto López, Puerto Lleras, Restrepo, San Juan de Arama, San Juanito, San Martín de los Llanos, Villavicencio, Castilla la Nueva y San Carlos de Guaroa en el departamento del Meta, jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena CORMACARENA, y se dictan otras disposiciones”.

Documento que deberá ser tenido en cuenta para la revisión y ajuste de este Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

Además de esto, se deberá considerar como parte importante de esta memoria, la Declaratoria del Bosque de Los Guayupes y los insumos correspondientes a la actualización del POMCA Guayuriba.

## 9.2. DETERMINANTES EN SUELO RURAL

### Decreto 3600 de 2007. Ordenamiento Territorial Rural.

El propósito del ordenamiento territorial rural corresponde a orientar los procesos de desarrollo de los suelos rurales principalmente en lo relacionado con la vocación agropecuaria y forestal de esta clase de suelo, de manera que se propende por evitar que este sector se convierta en el gran depositario de expansiones de procesos de urbanización no controlada, tal como ha venido sucediendo desde la promulgación del Decreto 3600 de 2007.

Sin embargo, la planificación territorial ha tenido un gran sentido urbano dadas las condiciones y antecedentes normativos bajo los cuales se estructuró la Ley 388/97, cuya base se centró en la Ley 9ª de la Reforma Urbana del año 89.

Es por esto que para el año 2007 el Decreto Reglamentario No. 3600 pretendió suplir la falencia normativa relaciona con la escala de la planificación rural, específicamente en suelo suburbano; incorporando entre otras cosas, importantes definiciones:

**Artículo 1°. Definiciones.** Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

**1. Estructura Ecológica Principal.** Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones.

**2. Parque, Agrupación o Conjunto Industrial.** Conjunto de industrias afines o complementarias con condiciones comunes de ubicación, infraestructura, equipamiento y servicios, que cuenta con un sistema de zonificación interna de los usos permitidos en el predio o predios en que se localizan y que están sometidos al régimen de propiedad horizontal.

**3. Umbral Máximo de Suburbanización.** Porcentaje máximo de suelo que puede ser clasificado como rural suburbano en un municipio o distrito.

**4. Unidad Mínima de Actuación.** Superficie mínima de terreno definida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles, de conformidad con los usos permitidos en el suelo rural suburbano.

**5. Unidad de Planificación Rural<sup>11</sup>.** Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural.

<sup>11</sup> **ARTÍCULO 2 DEL DECRETO 4066 DE 2008** incluye una excepción del cumplimiento de la unidad mínima de actuación (de 2 Ha), para la construcción individual de una sola casa de habitación del propietario, que no forme parte de una parcelación, agrupación de vivienda, condominio, unidad inmobiliaria cerrada o similares sometidas o no al régimen de propiedad horizontal.

- En suelo Rural Unidad Agrícola Familiar – UAF. (Resolución 041 DE 1996 - INCORA).
- En suelo suburbano  $\geq$  2 Hectáreas.

Estas cinco definiciones aportan herramientas importantes para la planificación y gestión del ordenamiento del suelo rural y, además, amplía la clasificación del suelo rural en dos grandes categorías: la primera, la categoría de **suelos de protección** y la segunda, aquella que se refiere a los **suelos para desarrollo restringido**.

Artículo 3. **Categorías del suelo rural.** Para efectos de lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Ley 388 de 1997, en el componente rural del plan de ordenamiento y en su cartografía se deberán determinar y delimitar cada una de las categorías de protección y de desarrollo restringido a que se refieren los artículos siguientes, con la definición de los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes.

Artículo 4°. **Categorías de protección en suelo rural.** Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley:

**Áreas de conservación y protección ambiental.** Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:

- 1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.
- 1.2. Las áreas de reserva forestal.
- 1.3. Las áreas de manejo especial.
- 1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

**Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.** Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3° del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual.

Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, **pertenezcan a las clases I, II y III**, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

**Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural.** Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.** Dentro de esta categoría se localizarán las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.

- 
- En áreas de vivienda campestre > 2 Hectáreas.

Deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente.

**Áreas de amenaza y riesgo.** Incluye las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

Artículo 5. **Categorías de desarrollo restringido en suelo rural.** Dentro de estas categorías se podrán incluir los suelos rurales que no hagan parte de alguna de las categorías de protección de que trata el artículo anterior, cuando reúnan condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, para la localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios. Dentro de esta categoría, en el componente rural del plan de ordenamiento territorial se podrá incluir la delimitación de las siguientes áreas:

- **Los suelos suburbanos:** La delimitación de los suelos suburbanos constituye norma urbanística de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la Ley 388 de 1997 y se regirá por lo previsto en el Capítulo III del presente decreto.
- **Los centros poblados rurales** con la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento comunitario, de conformidad con lo previsto en el Capítulo IV del presente decreto.
- **La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre,** con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, de conformidad con las disposiciones que al efecto se señalan en el Decreto 097 de 2006 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.
- **La localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.** Las áreas rurales deberán planificar estos aspectos dotacionales con el fin de prever a futuro la prestación de dichos servicios.

Las anteriores definiciones aportan herramientas para definir las áreas de protección y conservación, cuya importancia radica en que otorgan la capacidad de soporte para el mantenimiento y desarrollo de nuevas áreas urbanas, rurales y suburbanas.

Este decreto otorga también la posibilidad del planeamiento intermedio, o Planificación Rural como mecanismo de delimitación de estas áreas como: división predial, red vial, asentamientos existentes, estructura ecológica principal, actividades productivas, entre otros.

Finalmente, en el **capítulo 3** de este decreto se define el ordenamiento básico para el suelo rural suburbano, del que, a pesar de que se esperaba mayor contundencia, aporta conceptos importantes como el umbral máximo de suburbanización, definición de usos, los corredores viales suburbanos y la localización de usos industriales.

Sin embargo, prevalece la vocación del suelo rural, en un suelo que como el suburbano tiene un dinamismo muy distinto y en constante cambio dada la dinámica y presión inmobiliaria de las ciudades o centros urbanos. Para ello, insiste la norma en controlar que el desarrollo exacerbado de parcelaciones se adelante anteponiendo los siguientes principios; Protección de la diversidad e integridad del ambiente (Art. 79 CP); Aprovechamiento y preservación de los recursos naturales renovables (Art. 80 CP); Seguridad alimentaria (Art. 65 CP); Acceso de la población campesina a la propiedad rural (Art. 64 CP).



**Figura:** Decreto 3600 de 2007  
**Fuente:** Elaboración propia

### Suelo de Protección

#### Conservación y protección del medio ambiente y los Recursos Naturales

Corresponde a aquellas áreas reconocidas por la legislación vigente y las que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal.

- Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.
- Las áreas de reserva forestal.
- Las áreas de manejo especial.
- Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de

agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

### **Producción agrícola, ganadera, explotación Recursos Naturales**

(Clases agrológicas I, II, III).

### **Patrimonio Cultural**

Sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997.

### **Sistema Servicios Públicos domiciliarios.**

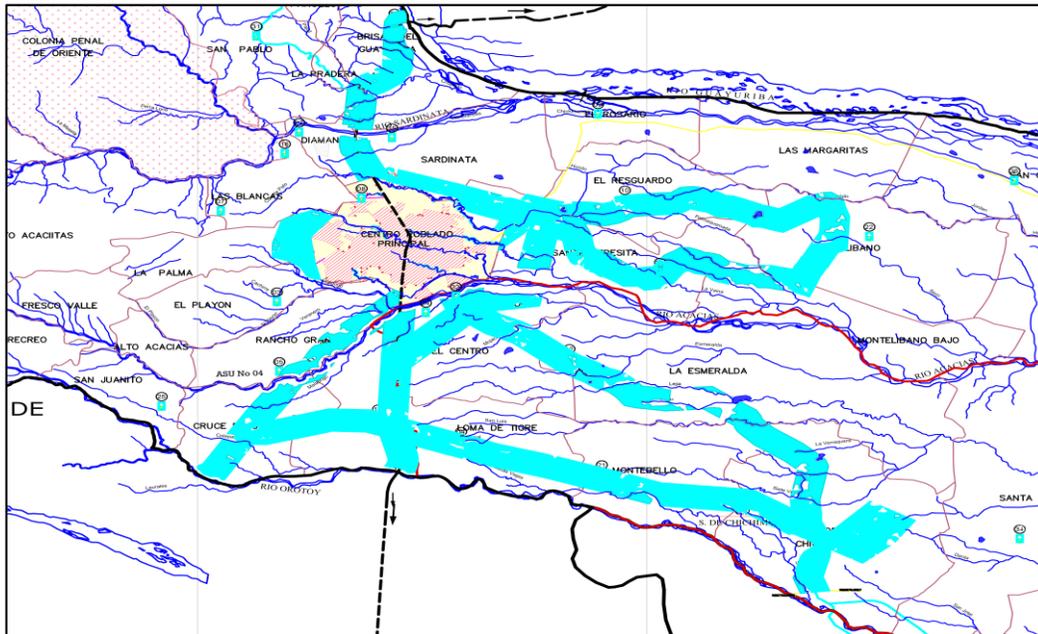
Manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, (rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, PTAR, y/o estaciones de bombeo.

**Amenazas y Riesgos.** Todo municipio deberá implementar la Ley 1523 de 2013, la cual, adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

### **Suelo Suburbano.**

#### **Desarrollo Restringido.**

Se requiere realizar un análisis detallado de este tipo de suelo considerando lo establecido en la norma y que corresponde a un desarrollo con restricciones de uso, intensidad y densidad, garantizando el auto abastecimiento en servicios públicos (L.388, Art. 34). Carácter de ocupación en baja densidad, también pueden formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. (L.388, Art. 34).



CONVENCIONES ESPECIFICAS



Fuente: Mapa CG-2 PBOT 2011

**Umbral máximo de Suburbanización.**

Definición del área rural máxima a clasificar como suburbana, con base en:

- Carácter de baja densidad y baja ocupación
- Posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico
- Normas para la conservación y protección del medio ambiente
- Disposiciones Autoridad Ambiental

**Norma Estructural:** Su ajuste se puede realizar al finalizar la vigencia del PBOT.

**Definición de normas**

- Usos: Principal, complementario, compatible, condicionado y prohibido.
- Intensidad de usos
- Densidades
- Índices de ocupación y construcción

- Unidad Mínima de Actuación para cada uso permitido (vivienda, comercio, industria)

**Corredores viales suburbanos (Art. 3 del Decreto 4066/08):**

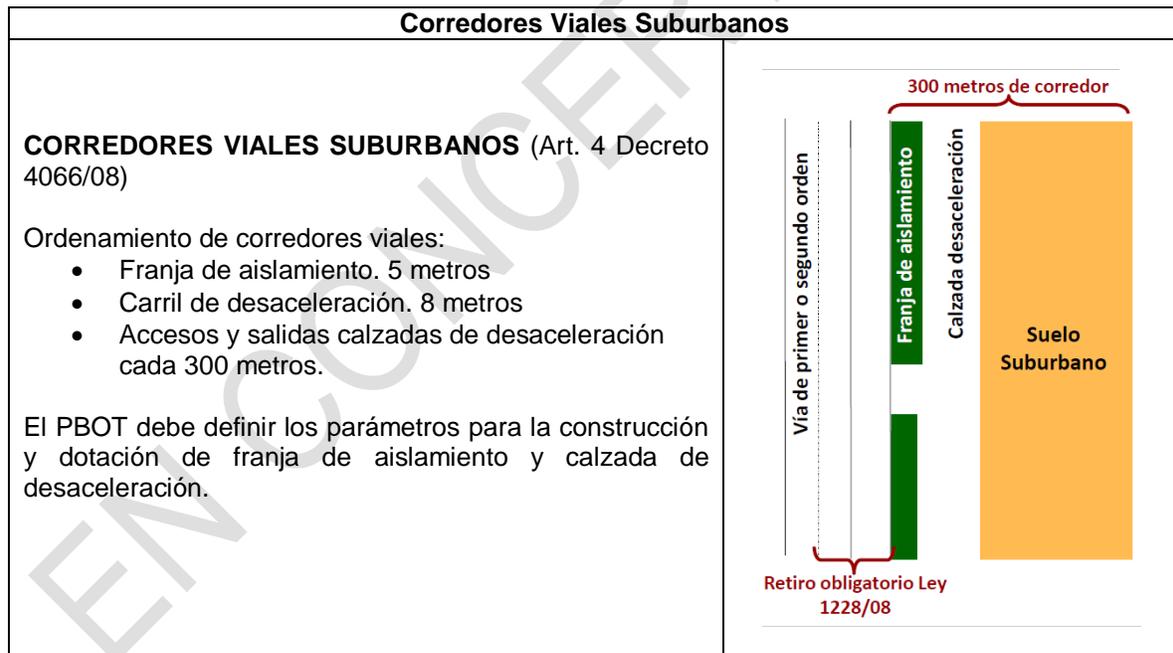
Vías nacionales (1er orden) e intermunicipales (2do orden)

Ancho máximo: 300 metros o áreas de exclusión de que tratan los numerales 1 y 2 del Art. 2 de Ley 1228/08.

**Zonas de Reserva Red Vial Nacional:**

- Vías de primer orden. 60 metros (30 metros a cada lado tomados del eje de la vía).
- Vías de segundo orden. 45 metros (22.5 metros a cada lado desde el eje).
- En vías de doble calzada (cualquier categoría) la reserva será de 20 metros.
- Vías de tercer orden 30 metros.

En las zonas de reserva sólo se permitirá el desarrollo de actividades con restricciones de uso, intensidad y densidad.



**Figura:** Perfil Vial áreas suburbano de Acacías – Meta - Decreto 3600 de 2007.

**Fuente:** Elaboración propia.

**Suelo Suburbano – Normas Urbanísticas.**

Usos	Corredor Vial	Ocupación	Condiciones	Normas
Comercial Y de servicios	300 Metros	30 % Predio	En Predios adyacentes intersecciones de viales. La agrupación de predios <5,000 M2 Proyecto: área construida $\geq$ 5,000 m2, solo en áreas específicamente delimitadas.	Alturas máximas, volumétricas, Aislamientos, Estacionamientos.
Industrial	300 Metros	30 % Predio	Únicamente se permiten en áreas específicamente delimitadas.	Clasificación de Usos Industriales Considerando Impacto ambiental y Urbanístico así como Su compatibilidad con Los demás usos Permitidos Plazo: 10 dic. 2010 Decreto 3641 de 2009.
	500 Metros	50 % Predio	En suelo de alta capacidad agrologica, suelos protegidos o en áreas de influencia de conjuntos de vivienda previamente aprobadas o áreas ve4rdes recreativas. Extensión > para Parques Industriales. Se debe realizar la transferencia de CESIONES ADICIONALES GRATUITAS.	
Residencial	300 Metros	30 % Predio	Unidad Mínima de actuación $\geq$ 2 hectáreas.	Alturas cesiones, Cond de ocupación y construcción.
En todos los casos se deben delimitar los suelos de protección. Las normas deben ser diferenciadas según las características de cada zona.				

**Figura: Normas Suburbano de Acacías – Meta - Decreto 3600 de 2007.**  
**Fuente: Elaboración propia. (REVISAR)**

**DECRETO 3641 DE 2009**  
**(Septiembre 22)**  
**Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3600 de 2007, modificado por el Decreto 4066 de 2008**

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DELEGATARIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES CONFORME AL DECRETO NÚMERO 3542 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2009,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de las Leyes 99 de 1993, 142 de 1994 y 388 de 1997,

DECRETA:

**Artículo 1°.** Subróguese el párrafo transitorio del artículo 14 del Decreto 3600 de 2007 modificado por el artículo 5° del Decreto 4066 de 2008, el cual quedará de la siguiente manera:

**"Párrafo transitorio.** En los planes de ordenamiento territorial se deberá definir la clasificación de los usos industriales, teniendo en cuenta el impacto ambiental y urbanístico que producen y estableciendo su compatibilidad respecto de los demás usos permitidos. Mientras se adopta dicha clasificación, la solicitud de licencias deberá acompañarse del concepto favorable de la autoridad municipal o distrital competente, sobre la compatibilidad del uso propuesto frente a los usos permitidos en este tipo de áreas.

"Si al 10 de diciembre de 2010 el concejo municipal o distrital, o el alcalde, según sea el caso, no ha adoptado en el plan de ordenamiento territorial la clasificación de usos industriales de que trata este párrafo, no se podrán expedir licencias urbanísticas para usos industriales".

**Artículo 2°.** Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y subroga el párrafo transitorio del artículo 14 del Decreto 3600 de 2007, modificado por el artículo 5° del Decreto 4066 de 2008.

Tabla: DECRETO 3641 DE 2009, (Septiembre 22) Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3600 de 2007, modificado por el Decreto 4066 de 2008

**Usos Industriales - Condiciones para las cesiones adicionales Gratuitas.**

- Definir la cantidad de suelo, que compense el impacto urbanístico y ambiental producido por la mayor ocupación autorizada.
- Zonas delimitadas en el POT para consolidar el sistema de espacio público o en las áreas de conservación ambiental.
- En ningún caso, la cesión adicional podrá ser inferior a la cantidad de metros de suelo de mayor ocupación con áreas construidas que se autoricen por encima del 30%.
- La localización y delimitación de las áreas donde se efectuará la entrega de las cesiones adicionales, debe concertarse con la Corporación Autónoma regional.

Primero se debe efectuar la transferencia del área de cesión adicional, antes de tramitar la licencia.

### **Centros Poblados Rurales**

Con relación a la figura de los centros poblados, el artículo 15 del Decreto 3600 establece que el componente rural de los planes de ordenamiento debe incluir la delimitación de esta figura, que en los términos del inciso 2 del párrafo del artículo 1 de la Ley 505 de 1999, “se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural”. Adicionalmente, el artículo 16 establece los criterios mínimos que debe incluir la reglamentación de esta figura, con el fin de asegurar un ordenamiento adecuado:

1. La delimitación del centro poblado.
2. Las medidas de protección para evitar que se afecten la estructura ecológica principal y los suelos pertenecientes a alguna de las categorías de protección del artículo 4° del Decreto 3600.
3. La definición de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos.
4. Las normas para la parcelación de las áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible.
5. La definición de las cesiones obligatorias para las diferentes actuaciones.
6. La localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos.
7. La definición y trazado del sistema de espacio público del centro poblado.
8. La definición y trazado del sistema vial, con la definición de los perfiles viales.
9. La definición y localización de los equipamientos colectivos, tales como educación, bienestar social, salud, cultura y deporte.

### **Áreas Vivienda Campestre**

- Identificación y delimitación precisa.
- Normas urbanísticas para urbanización (densidades < S. suburbano).

### **Disposiciones para Usos Industriales - Suelo Rural no Suburbano (art. 6 decreto 4066/08).**

#### **No se puede ampliar la extensión actual:**

- Corredores viales de servicio rural, áreas de actividad industrial u otras áreas destinadas a usos industriales, ni crear áreas nuevas.

#### **Sólo se permiten:**

- Actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales.
- Desarrollo aislado de usos agroindustriales, ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos, acuaturísticos.
- Actividades análogas que sean compatibles con la vocación agrícola, pecuaria y forestal del suelo rural.

#### **Establecer las condiciones para aislar las áreas de actividad existentes:**

De los corredores viales, para evitar la aparición de conglomerados o aglomeraciones industriales. Estas disposiciones aplican igualmente para Zonas Francas.

### **9.3. DETERMINANTE DE GESTIÓN DEL RIESGO**

En el año 2015 proyectó una justificación bastante relevante frente a la necesidad de incorporar la Gestión del Riesgo en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, razón por la cual se relaciona a continuación:

“La variable de **gestión del riesgo** es una determinante ambiental conforme a la Ley 1523 de 2012 y los decretos reglamentarios 019 de 2012, 1974 de 2013 y 1807 de 2014. Según se pudo concluir en los documentos de evaluación y de diagnóstico, el municipio no ha avanzado en la articulación de la gestión del riesgo con el ordenamiento territorial, por lo que resulta urgente que en el revisión del PBOT se incorporen los lineamientos y procedimientos de la normatividad nacional, específicamente la ubicación de zonas de amenaza y riesgo con el fin de planificar y gestionar de una mejor manera los usos del suelo en estas áreas.

La vinculación del ordenamiento del territorio con la gestión del riesgo se reconoce expresamente en el artículo 39 de la Ley 1523 cuando se establece que el riesgo de desastre es una condicionante de ocupación del territorio (art. 39), por lo que se exige a los municipios incluir las

directrices y orientaciones del plan nacional de gestión del riesgo en los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial con el fin de asegurar las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastre (art. 41).

Es importante aclarar que la obligación de ajustar los POT a la normatividad de gestión del riesgo, depende de que efectivamente se haya hecho la delimitación y zonificación de las zonas de amenaza y riesgo. En ese sentido, el artículo 189 del Decreto 019 de 2012 señala:

**Artículo 189. Incorporación de la Gestión del Riesgo en la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.** Con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente.

Este artículo se complementa con lo dispuesto en el Decreto 1807 de 2014, en el cual se definen “las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial”.

Así las cosas, la articulación del PBOT a la gestión del riesgo en los términos de la normatividad aplicable, supone la necesidad de ajustar el modelo de ocupación del territorio teniendo en cuenta:

- La identificación y localización de las áreas con condiciones de amenazas y de las áreas y sitios con condiciones de riesgo, evaluando las posibles afectaciones y pérdidas de vidas, viviendas, infraestructura vital en los asentamientos humanos también en las áreas de importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, y las áreas donde se desarrollan actividades productivas.
- La identificación y localización en mapas desde el diagnóstico de las áreas con condiciones de amenazas y las áreas y sitios críticos con condiciones de riesgo en el área urbana y rural las medidas estructurales y no estructurales para reducción de vulnerabilidades y riesgos, adaptación y mitigación al cambio climático, con base en la normatividad vigente.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la Ley 1523 contempla la obligación para los privados de aportar información a los municipios sobre los riesgos que puedan generar con su actividad, así como de definir las respectivas medidas de prevención, reducción y mitigación (arts. 2 y 42). Esta regulación es relevante para el municipio, dado que las empresas petroleras, están en la obligación de aportar información al municipio sobre aquellas áreas expuestas a riesgo tecnológico, con el fin de que sean incluidas en el PBOT y, por tanto, se defina el régimen de usos aplicable.”

Además de lo anterior, corresponde a este Equipo Técnico reiterar que a la fecha aún el municipio de Acacías no cuenta con un Plan Municipal de Gestión de Riesgo ni una Estrategia de Respuesta a Emergencias, lo cual dificulta aún más incorporar de manera más detallada este componente en esa revisión y ajuste.

De otro lado, cabe resaltar que en el municipio se han adelantado algunas acciones en torno a la mitigación del riesgo tanto en el sector rural como urbano. Uno de ellos corresponde a la intervención realizada en el sector de las Vegas sobre el río Acacías en el año 2015, así como también el Estudio Detallado del Riesgo por inundación en la Vereda El Diamante realizado en el año 2018; cuyos contenidos deberán ser debidamente analizados e incluidos como determinantes al PBOT que se encuentra en formulación.

## 10. EL ESPACIO PÚBLICO EN EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El decreto 1504 de 1998, reglamentario de la Ley 388 de 1997, establece que el sistema de espacio público natural y artificial es un elemento articulador fundamental de la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales, por lo tanto, se constituye en uno de los elementos estructurales principales del ordenamiento no solo a nivel urbano sino regional y de interrelación del territorio con su entorno natural y rural.

Por su parte, el Artículo 2 del decreto reglamentario 1504 de 1998, el espacio público comprende:

- a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.
- b) los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público.

De esta forma, la definición de espacio público incluye espacios que trascienden el ámbito urbano. De manera que se define una perspectiva integral y amplia de espacio público a través de la cual establece que el espacio público está integrado por una diversidad de lugares y elementos naturales, construidos y complementarios, que cumplen diferentes funciones, todas ellas vitales para su preservación y aprovechamiento (Art 2).

### **Los elementos constitutivos naturales del Espacio Público son:**

- a)** las áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas (cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados)<sup>12</sup>.
- b)** las áreas para la conservación y preservación de los sistemas hídricos (naturales y artificiales o construidos)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> “Las áreas de preservación orográfica son de gran importancia para las ciudades por cuanto son fuente de recursos naturales, mantienen ecosistemas propios y se constituyen en barreras naturales que protegen las ciudades de desastres naturales, variaciones en el clima, deslizamientos, etc. Así mismo, son fuente de recursos económicos en la medida en que permitan la realización de actividades económicas como el turismo, por ejemplo, de gran importancia para las economías locales. Estas zonas, además, son óptimas para el deporte y la recreación de las comunidades. Así mismo, comúnmente son lugares que delimitan la ciudad y controlan la forma en la que ésta se desarrolla (MinVivienda, 2012, pp. 14)”

<sup>13</sup> “Las áreas de preservación hidrográfica, por su parte, son importantes por su capacidad reguladora de caudales y por constituir la fuente de irrigación natural de los demás elementos naturales de las ciudades. Entre este tipo de espacio público, además de los ríos, se encuentran los humedales, lagos y lagunas, que normalmente albergan importante cantidad de biodiversidad de flora y fauna. En Colombia, las ciudades frecuentemente se han asentado en las riveras de fuentes hídricas, las cuales, como resultado del crecimiento acelerado y no planeado, han sido contaminadas, muchas veces hasta ser afectadas de manera irreversible o extinguidas definitivamente. Esto no sólo representa un problema ambiental sino también de salud pública, pues las aguas contaminadas son una de las principales fuentes de enfermedades. Los recursos hídricos también tienen un valor económico considerable, pues de ellos dependen diversas actividades económicas como la pesca, el turismo, el transporte de personas y el comercio, entre otras (MinVivienda, 2012, pp. 14)”.

**c)** las áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico (tales como parques naturales y áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora).

Estos elementos conforman la Estructura Ecológica Principal (EEP), de las ciudades, la cual delimita y condiciona su crecimiento. Una condición para lograr un equilibrio ambiental a nivel urbano es el de ordenar la ciudad en función de conservar los elementos naturales y lograr una adecuada articulación entre estos y la planeación urbana.

**Los elementos constitutivos artificiales o construidos:**

Son aquellos diseñados y desarrollados por el hombre, para facilitar actividades propias de las ciudades y se clasifican según su naturaleza y funcionalidad, y según el sistema del que hagan parte. Bajo esta definición la norma incluye como elementos constitutivos artificiales los siguientes:

**a)** las áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular. Dentro de estos están los componentes de los perfiles viales y los componentes de los cruces o intersecciones.

**b)** las áreas articuladoras del espacio público de esparcimiento y encuentro (parques urbanos, zonas de cesión, plazas, plazoletas, zonas verdes, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre).

**c)** las áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos (sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturales, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos).

**d)** las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen (tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos).

**e)** los corredores y sistemas de movilidad (sistema vial, de transporte y movilidad);

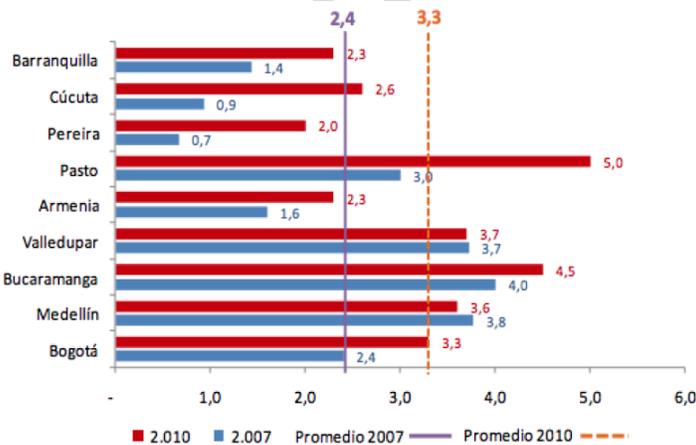
**f)** las áreas libres para el esparcimiento y encuentro que hace parte del suelo destinado al equipamiento y que cumplen con las siguientes características: propiedad y dominio público, libre tránsito y acceso, espacios de permanencia, y recreación activa y pasiva.

Sin embargo, la norma incluye dentro del espacio público los elementos complementarios que amplían las capacidades, favorecen los usos adecuados y mejoran el aprovechamiento que hacen los ciudadanos de los espacios públicos. Incluyen elementos de vegetación, mobiliario urbano y señalización.

El Artículo 14 del D.1504/1998, estableció la categoría de Espacio Público Efectivo, (EPE), que corresponde al espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas; y para efectos de su medición, se estableció un indicador de espacio público por habitante y un índice mínimo de **EPE de 15 m<sup>2</sup>**. (Cartilla “Construir Ciudades Amables” - Visión Colombia 2029, citado por documento Conpes 3718 del 2012 – Política Nacional de Espacio Público).

Por lo tanto, la estrategia “Construir Ciudades Amables” de la Visión Colombia II Centenario- 2019, plantea que para lograr una sociedad más justa y con mayores oportunidades se requiere la consolidación de un espacio público accesible, adecuado y suficiente para la totalidad de los ciudadanos, estableciendo como propósito nacional aumentar el indicador de espacio público a **10m<sup>2</sup>/hab.**

En el documento de 2015, con base en el decreto de Espacio público determinó que las ciudades y municipios de Colombia actualmente no cumplen con los 15 metros cuadrados de espacio público por habitante, la siguiente gráfica muestra los promedios del 2007 y del 2010 del espacio público por habitante de algunas ciudades en Colombia.



**Tabla:** Índice de espacio público por habitante en algunas ciudades de Colombia.  
**Fuente:** CIDER – Universidad de los Andes.

De acuerdo a los análisis de los mapas de los documentos del PBOT 2011 (Acuerdo 184 de 2011), en este documento y de los datos obtenidos, el casco urbano de Acacías tiene un índice de **3.47 metros cuadrados por habitante**.

Es decir, se requiere en el futuro de **87.19 hectáreas** de parques, zonas verdes, plazas y plazoletas de uso público por habitante. Tan sólo hay 20.20 hectáreas de parques a la fecha de 2015 en el área urbana de la ciudad de Acacías (Citado por el CIDER 2015).

En cuanto a las directrices promulgadas por el Departamento del Meta, referente al tema de espacio público, en el Documento de soporte de la Visión de Desarrollo Territorial Departamental del Meta 2032, contempla principalmente los espacios de conservación natural y también se menciona que debe haber el fomento para la generación del espacio público y zonas verdes urbanas para el mejoramiento de la población. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, (citado por el CIDER 2015).

En cuanto al espacio público natural-ecológico, el plan departamental identifica tres categorías principales:

- Zonas de conservación: Parques nacionales, bosques densos, rondas de ríos.
- Zonas de amortiguación: Franjas paralelas a las zonas de conservación.
- Aprovechamiento del producto sostenible: Tierras de mayor potencial agropecuario del departamento, tierras de producción con restricción y tierras de producción condicionada.

## 11. VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO

La vivienda se constituye como un derecho social y económico que se encuentra estipulado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, frente al cual el Estado enfrenta la obligación de hacer efectivo este derecho y promover planes con sistemas adecuados de financiación. Para ello, el ordenamiento territorial como herramienta articuladora y de organización del suelo cuenta con un papel protagónico.

No obstante, lo proyectado en el Acuerdo 021 de 2000 y en el Acuerdo 184 de 2011 no ha representado una disminución significativa en el déficit de vivienda nueva prioritaria (3,6), en la medida en que estos instrumentos no incorporaron estrategias para promover el cumplimiento de este derecho, limitándose de esta manera el diseño y la implementación de una verdadera política pública de vivienda.

Pese a lo mencionado con anterioridad, cabe resaltar que durante el periodo 2000-2018 se han generado diferentes proyectos de vivienda, entre los que se destacan:

PROYECTO	AÑO	RESPONSABLE	OBSERVACIONES
----------	-----	-------------	---------------

<b>Proyecto Nueva Jerusalén</b>	2011	Gobernación del Meta	Entrega de 110 unidades habitacionales
<b>Proyecto El Trébol</b>	2011	Municipio de Acacías	Inicio del proyecto: 2011 Entrega del proyecto: Trébol 1: 2012 Trébol 2: 2013, 2014, 2015 Finaliza 2016
<b>Proyecto Sierra Nevada</b>	2016	Gobernación del Meta	Inicio del proyecto en el año 2016
<b>Proyecto Villa Marcela</b>	2016	Gobernación del Meta	Inicio del proyecto en el año 2016. En ejecución
<b>Proyecto Nueva Jerusalén (II Etapa-Torres)</b>	2017	Gobernación del Meta	Inicio del proyecto
<b>Proyecto Ciudadela Verde</b>	2018	Municipio de Acacías	En ejecución

Adicionalmente, el municipio a través del **Acuerdo No. 313 de 2014** ajustó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial con el fin de incorporar al perímetro urbano los predios localizados en el suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario"; situación que debe ser considerada para el presente proceso de revisión y ajuste.

**INCORPORAR NORMATIVIDAD RECIENTE EN MATERIA DE LICENCIAS DE URBANISMO**

## CONCLUSIONES

Como se pudo evidenciar, existen razones, hechos y actualizaciones normativas que han motivado esta revisión y ajuste, durante el periodo 2011-2019, cuya importancia justifica plenamente el proceso en curso.

De otro lado, y tal cual se exponía en los antecedentes que preceden el desarrollo de esta memoria justificativa, es necesario tomar en cuenta lo ocurrido desde la suscripción del Contrato DOAC 438 de 2014 y su respectivo debate y archivo en el Concejo Municipal; situación que obligó al municipio de Acacías a realizar las gestiones pertinentes desde el año 2016 con el fin de contar con un documento que orientara el desarrollo territorial.

Gestiones que iniciaron desde la vinculación del municipio como beneficiario del Programa POT/POD Modernos que realizó el Departamento Nacional de Planeación pero que concluyó en agosto del año 2018, y producto de lo cual surgió el Convenio de Asociación No. 474 de 2018, a través del cual se realiza este proceso de revisión y ajuste.

EN CONCERTACIÓN

## BIBLIOGRAFÍA

### Otras publicaciones

- Acuerdo 021 (2000) Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Acacías. Junio 21, 2000.
- Acuerdo 184 (2011) Por medio del cual se adoptan modificaciones excepcionales al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Acacías contenido en el acuerdo 021 de 2000 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 10, 2011.
- Acuerdo 313 (2014) Por medio del cual se realiza un ajuste el Plan Básico de Ordenamiento Territorial con el fin de incorporar al perímetro urbano los predios localizados en el suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario. Junio 03, 2014
- Bases para el Plan Nacional de Desarrollo (2019) Departamento Nacional de Planeación, 2019.
- Constitución Política de Colombia de 1991 (2013). Bogotá D.C: Legis Editores S.A.
- Corte Constitucional Sentencia C-104 (1993) M.P: Alejandro Martínez Caballero
- Corte Constitucional Sentencia C-621 (2015) M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Corte Constitucional Sentencia SU-354 (2017) M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo
- Corte Constitucional. Sentencia SU-095 (2018) Cristina Pardo Schlesinger
- Decreto 879 (1998) Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial No. 43.300. Mayo 13, 1998.
- Decreto 1504 (1998) Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial No. 43.357. Agosto 06, 1998.
- Decreto 4002 (2004) Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 45.749. Diciembre 01, 2004
- Decreto 3600 (2007) Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.757. Septiembre 20, 2007.
- Decreto 3641 (2009) Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3600 de 2007, modificado por el Decreto 4066 de 2008. Diario Oficial No. 47.483. Septiembre 25, 2009.
- Documento Conpes 3718 (2012) Política Nacional de Espacio Público. Departamento Nacional de Planeación, Enero 31, 2012. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/Gestion>

\_urbana/espacio\_publico/CONPES\_3718\_de\_2012\_-  
\_Pol%C3%ADtica\_Nacional\_de\_Espacio\_P%C3%BAblico.pdf

Guía Metodológica 1 Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (2004) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Agosto, 2004. Disponible en:<http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf>

Ley 388 (1997) Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091. Julio 24, 1997.

Ley 1454 (2011) Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115. Junio 29, 2011.

Ley 1523 (2012) Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.411. Abril 24, 2012.

Resolución No. PS-GJ 1.2.6.18.2053 (2018) Por medio de la cual se identifican y compilan las Determinantes Ambientales para el Ordenamiento Territorial de los Municipios de Acacias, Barranca De Upía, Cabuyaro, Cubarral, Cumaral, El Calvario, El Castillo, El Dorado, Fuentedeoro, Granada, Guamal, Lejanías, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto López, Puerto Lleras, Restrepo, San Juan de Arama, San Juanito, San Martín de los Llanos, Villavicencio, Castilla la Nueva y San Carlos de Guaroa en el Departamento del Meta, Jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena Cormacarena, Y se dictan otras disposiciones. Septiembre 06, 2018.

Universidad de los Andes. (2015). Memoria Justificativa Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Acacias.